

DINAMIKA INDIKATOR EKONOMI MAKRO SEKTOR PERTANIAN DAN KESEJAHTERAAN PETANI

Nizwar Syafa'at, Sudi Mardianto dan Pantjar Simatupang

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian

PENDAHULUAN

Peran penting sektor pertanian dalam pembangunan ekonomi terletak dalam beberapa hal sebagai berikut: (a) Penopang pertumbuhan ekonomi dan penyedia lapangan kerja nasional, (b) Penyedia kebutuhan pangan masyarakat atau penduduk suatu negara, (c) Penghasil devisa, (d) Pendorong tumbuhnya sektor industri, dan (e) Pengentasan kemiskinan dan kesejahteraan masyarakat pedesaan¹.

Tidak terbantahkan bahwa sektor pertanian menjadi penyangga ekonomi nasional pada saat krisis ekonomi. Sektor pertanian sebagai salah satu sektor penyedia lapangan kerja nasional terbesar yaitu lebih dari 40 persen kesempatan kerja nasional berasal dari sektor pertanian. Sektor pertanian merupakan penyedia utama kebutuhan pangan masyarakat Indonesia yang merupakan kebutuhan dasar dan hak asasi manusia. Sektor pertanian juga menyediakan pasar yang sangat besar untuk produk manufaktur karena jumlah penduduk pedesaan yang besar dan terus mengalami peningkatan. Sektor pertanian merupakan salah satu sektor yang paling efektif untuk mengentaskan kemiskinan di wilayah pedesaan melalui peningkatan pendapatan mereka yang bekerja di sektor pertanian.

Kenaikan pendapatan wilayah pedesaan sebagai akibat surplus hasil pertanian akan memperbaiki kesejahteraan masyarakat pedesaan. Para petani mulai mengkonsumsi lebih banyak bahan makanan, khususnya yang memiliki nutrisi tinggi dalam bentuk biji-bijian berkualitas tinggi, telur, susu, buah-buahan dan sebagainya. Dengan demikian, surplus hasil pertanian yang semakin meningkat berdampak pada peningkatan standar kehidupan masyarakat pedesaan².

Berkaitan dengan latar belakang tersebut di atas, tulisan ini membahas dinamika indikator ekonomi makro sektor pertanian dan kesejahteraan petani meliputi Produk Domestik Bruto (PDB), serapan tenaga kerja sektoral, nilai tukar petani, pendapatan rumah tangga tani, dan insiden kemiskinan. Data yang digunakan adalah data makro yang bersumber dari Badan Pusat Statistik (BPS) dan data mikro yang bersumber dari berbagai hasil penelitian yang dilakukan

¹ Mellor, J.W. 1995. *Agricultural on the Road to Industrialization*. The John Hopkins. University Press, London.

² Rangarajan, C. 1982. *Agricultural Growth and Industrial Performance in India*. IFPRI. Research Report 33. Washington D.C.

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian dan lembaga penelitian lainnya. Kombinasi analisis dengan menggunakan data makro dan mikro ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang cukup jelas tentang indikator ekonomi makro dan kesejahteraan petani, serta berguna bagi para pengambil kebijakan dalam mengelola kebijakan pembangunan pertanian.

INDIKATOR EKONOMI MAKRO

Produk Domestik Bruto

Selama periode 1997-1998, PDB nasional mengalami penurunan yang tajam akibat krisis ekonomi. Pada tahun 1998, PDB nasional mengalami kontraksi sebesar -13,13 persen dan kontraksi yang terparah terjadi pada sektor non pertanian (Tabel 1). Konsekuensi akibat kontraksi ekonomi adalah penurunan penyerapan tenaga kerja nasional sebesar 2,13 persen atau sekitar 6,4 juta orang. Semua sektor ekonomi (kecuali listrik) mengalami penurunan penyerapan tenaga kerja, sementara itu sektor pertanian justru mampu meningkatkan kapasitas penyerapan tenaga kerja sebanyak 432.350 orang. Fakta ini menunjukkan bahwa selama krisis ekonomi, sektor pertanian telah berperan sebagai sektor penyangga ekonomi nasional.

Tabel 1. Pertumbuhan PDB Menurut Sektor 1994 – 2002 (%/tahun)

Sektor	1994-1996	1997	1998	1997-1998	1999-2001	2002
Pertanian dan Peternakan	2,63	-0,91	-0,74	-0,83	1,35	1,44
a. Tanaman Bahan Makanan	1,63	-2,85	2,03	-0,41	0,59	0,53
b. Tanaman Perkebunan	4,65	1,37	0,05	0,71	1,85	3,17
c. Peternakan	4,77	4,91	-13,95	-4,52	4,39	3,07
Kehutanan	0,62	11,56	8,46	1,55	-0,73	1,97
Perikanan	5,08	5,79	1,91	3,85	4,66	3,56
Pertanian, Kehutanan, Perikanan	2,64	1,00	1,34	-0,17	1,50	1,74
PDB Total	7,91	4,70	-13,13	-4,21	3,00	3,66

Sumber: BPS Statistik Indonesia untuk tahun yang bersangkutan.

Selama kurun waktu 1999-2002, pertumbuhan PDB nasional terperangkap dalam siklus pertumbuhan rendah dan fluktuatif (merangkak dalam lumpur atau *muddling through*). Hal ini tercermin dari pertumbuhan PDB total tahun 2000 yang lebih tinggi dibandingkan dengan tahun 1999, namun pada tahun 2001 mengalami penurunan dan pada tahun 2002 kembali mengalami sedikit peningkatan. Namun demikian, pada tahun 2002, PDB nasional telah pulih ke

tingkat sebelum krisis pada tahun 1996, seperti terlihat dari indeks PDB tahun 2002 yang mencapai 103,13 persen dibandingkan dengan tahun 1996 (Tabel 2). Pertumbuhan PDB nasional tahun 2003 hingga 2 atau 3 tahun ke depan diperkirakan masih akan mengalami *muddling through*. Perkiraan tersebut didasarkan pada kemungkinan terjadinya ketidakpastian situasi politik di dalam negeri menjelang Pemilihan Umum tahun 2004, terjadinya perang Teluk-2 dan wabah penyakit SARS yang hingga saat ini sudah semakin luas penyebarannya dan belum ditemukan alternatif pengobatannya.

Tabel 2. Indeks PDB Menurut Sektor 1996-2002, 1996=100

Sektor	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pertanian & Peternakan	99,09	98,35	100,81	102,15	102,77	104,25
a. Tan. Bhn Makanan	97,15	99,12	101,08	101,98	101,82	102,36
b. Tan. Perkebunan	101,37	101,42	103,36	104,99	106,04	109,41
c. Peternakan	104,91	90,27	95,84	98,86	102,52	105,66
Kehutanan	111,56	102,13	97,58	98,77	101,22	103,21
Perikanan	105,79	107,81	114,36	119,87	124,57	129,00
Pertanian, Kehutanan, Perikanan	101,00	99,66	101,81	103,54	104,75	106,57
PDB Total	104,70	90,96	91,68	96,17	99,36	103,13

Sumber: BPS Statistik Indonesia untuk tahun yang bersangkutan (diolah).

Selanjutnya, pertumbuhan sektor pertanian (tanaman pangan dan peternakan) sedikit bervariasi dari PDB nasional. Selama periode 1997-1998, pertumbuhan PDB sektor pertanian turun drastis akibat krisis ekonomi. Di samping krisis ekonomi, kondisi sektor pertanian diperparah oleh terjadinya El Nino pada tahun 1997, sehingga subsektor tanaman bahan makanan mengalami kontraksi sebesar -2,85 persen. Sementara itu, subsektor perkebunan mengalami resesi yang ditunjukkan oleh terjadinya penurunan pertumbuhan dari rata-rata 4,65 persen menjadi 1,37 persen pada tahun 1997. Pada tahun 1998, kontraksi akibat El Nino dan krisis ekonomi berkepanjangan menyebabkan resesi subsektor perkebunan terus berlanjut, walaupun tidak sampai di bawah PDB sebelum krisis tahun 1996. Kedua kondisi tersebut (khususnya krisis ekonomi) juga telah menyebabkan subsektor peternakan mengalami kontraksi yang cukup besar, yaitu sekitar -13,95 persen.

Selama periode 1999-2001, sektor pertanian terperangkap ke dalam spiral pertumbuhan rendah dan melambat. Pertumbuhan sektor pertanian cenderung menurun berkelanjutan dari 2,50 persen pada tahun 1999 menjadi 0,22 persen pada tahun 2001. Apabila dipilah lebih lanjut, kinerja terburuk terjadi pada subsektor tanaman pangan yang mengalami kontraksi sebesar -1,11 persen pada

tahun 2001. Pada tahun 1999 sebetulnya subsektor tanaman pangan telah mengalami pemulihan, namun pada tahun 2000 kembali mengalami penurunan.

Tahun 2002, kinerja sektor pertanian terlihat mengalami perbaikan bahkan telah melampaui titik belok dari spiral pertumbuhan rendah dan merupakan awal dari fase pertumbuhan nasional. Laju pertumbuhan sektor pertanian, kehutanan dan perikanan mencapai 1,74 persen, begitu juga dengan pertumbuhan pertanian tanaman pangan dan peternakan yang telah mencapai 1,44 persen. Kondisi ini setidaknya menunjukkan bahwa pada tahun 2002 sektor pertanian telah bergerak ke arah untuk lepas dari perangkap spiral pertumbuhan rendah yang telah berlangsung selama periode 1999-2001 dan mulai memasuki fase pertumbuhan nasional.

Keberhasilan sektor pertanian lepas dari “perangkap spiral pertumbuhan rendah”, dipicu oleh keberhasilan program peningkatan produksi tanaman pangan, hortikultura, perkebunan dan peternakan yang pada tahun 2002 laju pertumbuhan masing-masing sebesar 0,53; 0,41; 3,17; dan 3,07 persen (BPS, 2003).

Kesempatan dan Produktivitas Tenaga Kerja Pertanian

Selama periode 1986-1997 telah terjadi perubahan struktur penyerapan tenaga kerja nasional walupun sangat lamban, dimana penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian secara konsisten terus mengalami penurunan, yaitu dari 37,6 juta orang menjadi 36,3 juta orang atau dari 55,09 persen menjadi 41,76 persen (Tabel 3). Lambannya perubahan struktur penyerapan tenaga kerja secara nasional

Tabel 3. Komposisi Penyerapan Tenaga Kerja Sektor Pertanian dan Non Pertanian di Indonesia, 1986-2001 (ribu orang)

Tahun	Pedesaan		Perkotaan		Desa + Kota	
	Pertanian	Non Pertanian	Pertanian	Non Pertanian	Pertanian	Non Pertanian
1986	36.385 (66,48)	18.345 (33,52)	12.591 (9,25)	12.349 (90,75)	37.644 (55,09)	30.694 (44,91)
1990	40.354 (70,11)	17.202 (29,89)	20.245 (11,07)	16.270 (88,93)	42.378 (55,87)	33.472 (44,13)
1994	35.840 (62,06)	21.908 (37,94)	20.177 (8,31)	22.273 (91,69)	37.857 (46,15)	44.181 (53,85)
1997	33.498 (58,28)	23.977 (41,72)	28.507 (9,64)	26.724 (90,36)	36.349 (41,76)	50.701 (58,24)
1998	36.060 (62,86)	21.308 (37,14)	33.545 (11,07)	26.950 (88,93)	39.415 (44,96)	48.258 (55,04)
2000	36.829 (66,10)	18.888 (33,90)	38.450 (11,28)	30.273 (88,72)	40.677 (45,28)	49.161 (54,72)
2001	35.655	19.054	40.890	32.010	39.744	51.064

(65,17) (34,83) (11,33) (88,67) (43,77) (56,23)

Sumber: BPS, Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia, untuk tahun yang bersangkutan.

menunjukkan bahwa tenaga kerja sektor pertanian mengalami kesulitan untuk keluar dari sektor pertanian. Hal ini disebabkan karena elastisitas tenaga kerja sektor non pertanian bersifat inelastis dan cenderung menurun. Sebagai contoh, elastisitas tenaga kerja industri tekstil pada tahun 1990 sebesar 0,50 maka pada tahun 1998 turun menjadi 0,16.³

Selama periode 1998-2001, kesempatan kerja sektor pertanian mengalami fluktuasi, yaitu meningkat sampai dengan tahun 2000 lalu menurun kembali pada tahun 2001. Kondisi ini mengindikasikan adanya pemulihan ekonomi baik di daerah perkotaan maupun pedesaan. Namun demikian, persentase penyerapan tenaga kerja sektor pertanian pada tahun 2001 (43,77%) masih lebih besar dibandingkan dengan tahun 1997 (41,76%).

Selanjutnya berkaitan dengan produktivitas tenaga kerja, selama kurun waktu 1990-1998, kesenjangan produktivitas tenaga kerja sektor pertanian dengan non pertanian semakin melebar. Pada tahun 1990, persentase produktivitas tenaga kerja sektor pertanian terhadap produktivitas total masih sebanding dengan sektor industri pengolahan (93,60% vs 98,07%), namun pada tahun 1998 kesenjangan semakin melebar (36,11% vs 198,06%) (Tabel 4). Kesenjangan tersebut ternyata terus berlanjut dan cenderung terus melebar sampai tahun 2001 dan belum pulih seperti pada masa sebelum krisis ekonomi. Akar penyebab kecenderungan semakin rendahnya produktivitas tenaga kerja sektor pertanian adalah perubahan struktur PDB (Industri-Pertanian-Jasa) yang terjadi pada tahun 1995 tidak sama (terjadi lebih dulu) dibanding perubahan penyerapan tenaga kerja (Industri-Jasa-Pertanian), sehingga beban tenaga kerja sektor pertanian menjadi lebih besar. Kondisi ini memberikan implikasi perlunya mempercepat perubahan struktur penyerapan tenaga kerja mengikuti perubahan struktur PDB melalui peningkatan penerapan teknologi di sektor pertanian.

Tabel 4. Produktivitas Tenaga Kerja Berdasarkan Lapangan Kerja Utama di Indonesia, 1986-2000 (%)

Lapangan Kerja Utama	1986	1990	1997	1998	2000	2001
Pertanian	46,58	93,60	35,05	36,11	32,81	38,83
Industri Pengolahan	140,30	98,07	186,55	198,06	181,76	187,67
Bangunan	185,60	69,33	138,25	144,43	165,96	139,20
Perdagangan	118,80	305,71	71,93	71,87	66,77	84,02
Angkutan dan komunikasi	154,90	130,18	11,84	102,98	89,25	106,75
Lembaga Keuangan	375,20	638,43	1029,71	931,82	571,07	507,95
Jasa+lainnya	208,30	65,13	140,57	158,00	180,86	319,27

³ Syafa'at, N. 2000. Kajian Peran Pertanian dalam Strategi Pembangunan Ekonomi Nasional: Analisis Simulasi Kebijakanaksanaan dengan Pendekatan Imbas Investasi. Desertasi tidak diterbitkan IPB. Bogor

Sumber: BPS, Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia dan Statistik Indonesia, untuk tahun yang bersangkutan

Nilai Tukar Petani dan Profitabilitas Usahatani

Selama kurun waktu 1996-2001, indeks nilai tukar petani (NTP) secara umum mengalami peningkatan dari 107,3 menjadi 113,7. Peningkatan tersebut apabila dicermati lebih banyak disebabkan oleh peningkatan NTP tanaman perkebunan rakyat dari 105,9 menjadi 222,5, sementara itu NTP tanaman pangan mengalami penurunan dari 105,7 menjadi 97,4 (Tabel 5). Kondisi ini konsisten dengan penurunan kontribusi sektor tanamam pangan terhadap PDB sektor pertanian tahun 2001. Dengan demikian, krisis ekonomi telah menekan nilai tukar petani tanaman pangan.

Tabel 5. Rata-rata Indeks NTP TBM, Padi, Palawija, Sayuran, Buah-buahan dan TPR, 1993=100

Indeks NTP	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Rata-rata
Umum	103,2	109,3	107,3	109,2	114,9	114,0	108,0	113,7	108,0
TBM	101,2	103,6	105,7	109,0	113,7	105,7	94,1	97,4	103,0
Padi	104,5	114,7	113,5	117,9	120,9	124,4	104,6	97,4	110,9
Palawija	99,0	97,3	104,3	105,2	98,8	95,9	91,8	95,3	98,6
Sayuran	98,0	85,9	91,0	94,6	115,8	96,6	86,0	109,5	97,5
Buah-Buahan	101,0	106,1	112,8	116,5	105,7	96,6	99,4	107,9	105,1
TPR	112,9	133,9	115,7	105,9	107,0	189,7	183,0	222,5	141,2

Sumber: BPS, Indikator Ekonomi, untuk tahun yang bersangkutan

Keterangan : TBM = Tanaman Bahan Makanan; TPR = Tanaman Perkebunan Rakyat

Berkaitan dengan profitabilitas usahatani, selama kurun waktu 1995-1999, profitabilitas pendapatan usahatani padi setara beras secara umum mengalami peningkatan dari 43,20 menjadi 57,11 persen (Tabel 6). Selama kurun waktu tersebut, peningkatan profitabilitas usahatani padi di Jawa meningkat dari 43,24 menjadi 64,59 persen, relatif lebih tinggi dari peningkatan profitabilitas usahatani padi di Luar Jawa yang meningkat dari 43,18 menjadi 51,62 persen. Namun pada tahun 2001, profitabilitas usahatani padi di Jawa dan Luar Jawa sama-sama mengalami penurunan menjadi 16,02 dan 26,84 persen. Kondisi ini menunjukkan bahwa krisis ekonomi yang berkepanjangan telah menyebabkan tertekannya kegiatan usahatani padi.

Tabel 6. Perkembangan Profitabilitas Usahatani Padi di Indonesia, 1995-1999 (%)

Tahun	Lokasi	Profitabilitas
1995*)	Jawa	43,24
	Luar Jawa	43,18
1999*)	Jawa	64,59
	Luar Jawa	51,62
2001**)	Jawa	16,02
	Luar Jawa	26,84

Sumber: *) PSE dan World Bank (2002). Assessing the Rural Development Impact of the Crisis in Indonesia
 **) PSE dan Bappenas/USAID/DAI (2003). Efisiensi dan Daya Saing Sistem Usahatani Padi

KESEJAHTERAAN PETANI

Pendapatan Petani

Selama kurun waktu 1995-1998, kesenjangan pendapatan masyarakat ternyata semakin melebar. Apabila pada tahun 1995 perbandingan pendapatan per kapita rumah tangga buruh tani dibanding rumah tangga bukan pertanian golongan atas di kota sekitar 1 : 8,82 maka pada tahun 1998 menjadi 1 : 9,53 (Tabel 7). Kesenjangan tersebut terus berlanjut. Selama kurun waktu 1999-2002, kesenjangan pendapatan masyarakat di daerah pedesaan semakin melebar, yang diindikasikan dari peningkatan indeks Gini dari 0,24 menjadi 0,25 (Tabel 8). Dengan demikian, pemulihan krisis ekonomi yang berjalan lamban telah menyebabkan peningkatan kesenjangan pendapatan, khususnya di daerah pedesaan.

Tabel 7. Perbandingan (ratio) Pendapatan Disposabel per Kapita menurut Golongan Rumah Tangga di Indonesia, 1975- 1999

Golongan Rumah Tangga	Pendapatan Disposabel per Kapita per Tahun						
	1975	1980	1985	1990	1993	1995	1998
Rumah tangga buruh tani	1,00	1,00	1,04	1,00	1,00	1,00	1,00
Rumah tangga petani gurem (yang memiliki lahan pertanian 0.5 hektar)	1,08	1,31	1,00	1,31	1,62	1,58	1,65
Rumah tangga pengusaha pertanian yang memiliki lahan 0.50 - 1 hektar	1,44	1,51	1,49	1,60	1,93	2,02	2,12
Rumah tangga pengusaha yang memilki lahan > 1 hektar	2,11	1,95	2,42	2,49	3,14	2,97	3,15
Rumah tangga bukan pertanian golongan rendah di desa	1,33	1,72	1,27	1,18	1,35	2,98	2,98
Bukan angkatan kerja di desa	1,25	1,47	1,18	2,24	2,83	2,82	2,67
Rumah tangga bukan pertanian golongan atas di desa	1,76	3,30	2,24	2,52	3,96	5,79	7,90
Rumah tangga bukan pertanian golongan rendah di kota	3,81	2,81	2,52	1,94	2,18	3,85	3,59
Bukan angkatan kerja di kota	1,05	2,31	1,94	2,14	2,64	3,45	3,33
Rumah tangga bukan pertanian golongan atas di kota	6,47	5,33	2,14	4,53	6,63	8,82	9,53

Sumber: BPS, Sistem Neraca Sosial Ekonomi Indonesia, untuk tahun yang bersangkutan.

Disisi lain, selama periode 1984-2001 pendapatan per kapita masyarakat pedesaan secara absolut maupun riil mengalami peningkatan. Secara absolut, pendapatan masyarakat pedesaan meningkat dari Rp. 243.000,- pada tahun 1984

menjadi Rp. 2.024.000,- pada tahun 2001, sedangkan secara riil (setara harga beras) pendapatan masyarakat pedesaan meningkat dari sekitar 934,2 kg menjadi 979,9 kg setara beras (Tabel 9). Untuk tahun 2002, tingkat pendapatan rumah tangga di daerah pedesaan diperkirakan akan mengalami peningkatan berdasarkan beberapa indikasi sebagai berikut: (a) Menurunnya pangsa pengeluaran rumah tangga untuk pangan dari 70,17 persen pada tahun 1999 menjadi 66,56 persen pada tahun 2002 (Tabel 10), dan (b) Menurunnya jumlah penduduk miskin di pedesaan dari 24,95 persen pada tahun 2001 menjadi 10,80 persen pada tahun 2002 (Tabel 11).

Tabel 8. Distribusi Pembagian Pengeluaran per Kapita dan Indeks Gini di Indonesia 1996, 1999 dan 2002 (%)

Daerah	Tahun	40 % berpengeluaran rendah	40 % berpengeluaran sedang	20 % berpengeluaran tinggi	Indeks Gini
Perkotaan	1996	19,03	36,93	44,04	0,36
	1999	21,52	37,85	40,63	0,32
	2002	20,33	38,31	41,36	0,33
Pedesaan	1996	23,24	39,09	37,67	0,27
	1999	25,02	40,00	34,97	0,24
	2002	25,82	37,99	36,18	0,25
Total	1996	20,27	35,09	44,64	0,36
	1999	21,66	37,77	40,57	0,31
	2002	20,92	36,89	42,19	0,33

Sumber : Survei Sosial Ekonomi Nasional 1996, 1999, dan 2002

Tabel 9. Perkembangan Struktur Pendapatan Rumah Tangga pada Agroekosistem Lahan Sawah di Jawa Barat, 1983/1984 – 2000/2001 (%).

Sumber Pendapatan	Tahun	
	1983/1984*	2000/2001**
Pertanian	55,90	23,92
a. Padi	36,20	13,70
b. Usahatani lainnya	8,80	5,12
c. Buruhtani	10,90	5,10
Non Pertanian	49,10	76,08
Pendapatan/Tahun (Rp.000)	1141,9	8581,6
Pendapatan/Kapita (Rp.000)	243,0	2024,0
Pendapatan/Kapita Setara Beras (Kg)	934,2	979,9
Harga Beras (Rp/Kg)	260,1	2065,6

Sumber: *) Mat Syukur, H.P Saliem, S.H. Pasaribu (1998). Pola Distribusi Pendapatan Rumah Tangga di Pedesaan Jawa Barat. Pusat Penelitian Agro Ekonomi Bogor.

**) PSE dan Bappenas/USAID/DAI (2003). Struktur dan Distribusi Pendapatan Rumah Tangga Petani Lahan Sawah.

Tabel 10. Persentase Pengeluaran Rata-Rata Rumah Tangga di Indonesia, 1996-2002 (%)

Pengeluaran	Pedesaan	Perkotaan	Total
Pangan			
1996	63,26	47,97	55,34
1999	70,17	56,17	62,94
2002	66,56	52,82	58,47
Non Pangan			
1996	36,74	52,03	44,66
1999	29,83	43,83	37,06
2002	33,44	47,18	41,53

Sumber : Survei Sosial Ekonomi Nasional 1996, 1999, dan 2002

Trend Insiden Kemiskinan

Peningkatan harga dasar pembelian pemerintah akan mendorong peningkatan harga beras di tingkat konsumen, sehingga dikhawatirkan akan menyebabkan penurunan daya beli masyarakat berpendapatan rendah yang pada akhirnya akan meningkatkan jumlah penduduk miskin. Kekhawatiran tersebut cukup beralasan, namun fakta yang disajikan dalam Tabel 11 menunjukkan bahwa tidak ada kaitan antara harga beras dengan jumlah penduduk miskin, tetapi sebaliknya untuk wilayah pedesaan selama masa pemulihan krisis ekonomi, peningkatan harga beras justru menurunkan jumlah penduduk miskin. Selama periode sebelum krisis ekonomi (1976-1996), koefisien korelasi agregat antara harga beras dengan jumlah penduduk miskin hanya 0,06. Ini menunjukkan bahwa tidak ada hubungan antara harga beras dengan jumlah penduduk miskin. Dengan kata lain, harga beras bukan penentu jumlah penduduk miskin.

Pada masa puncak krisis ekonomi yaitu periode 1997 – 1998 ada indikasi korelasi positif antara peningkatan harga beras dengan penambahan jumlah penduduk miskin. Namun fakta tersebut harus disimpulkan secara hati-hati, karena pada waktu itu kondisi ekonomi dalam situasi abnormal. Peningkatan harga riil beras yang sangat tinggi selama periode 1996-1998 disebabkan oleh mekanisme pasar yang tidak berjalan semestinya karena terjadi kekacauan politik di dalam negeri. Dengan kata lain kenaikan harga beras tersebut tidak mengikuti mekanisme pasar yang semestinya, sehingga sangat sulit menilai validasi hubungan antara harga beras dengan jumlah penduduk miskin dalam situasi ekonomi abnormal. Memasuki masa pemulihan ekonomi, harga beras kembali menurun karena situasi sosial politik sudah mereda sehingga mekanisme pasar mulai berjalan dan harga pasar sudah mencerminkan kelangkaannya.

Selama periode 2000-2002, penurunan jumlah penduduk miskin secara nasional dari 18,95 persen menjadi 16,99 persen, ternyata diikuti oleh peningkatan

harga riil beras dari Rp 1.223 menjadi Rp 1.231 per kg. Adanya hubungan terbalik dalam perkembangan harga beras dengan jumlah penduduk miskin (khususnya di pedesaan) dapat kita lihat selama periode 2000-2001 dan 2001-2002. Selama periode 2000-2001, penurunan harga riil beras dari Rp. 1229 menjadi Rp. 1099 per kg ternyata diikuti oleh peningkatan jumlah penduduk miskin di pedesaan dari 22,14 persen menjadi 24,95 persen. Namun selama periode 2001-2002, ketika GDP riil tanaman pangan dan harga beras mengalami peningkatan, maka insiden kemiskinan (khususnya di pedesaan) mengalami penurunan. Fakta-fakta tersebut sekali lagi memberikan bukti yang kuat bahwa terdapat korelasi positif antar peningkatan GDP tanaman pangan dan harga beras dengan penurunan insiden kemiskinan di wilayah pedesaan. Dengan demikian, argumentasi bahwa ada korelasi positif nyata antara kenaikan harga beras dengan peningkatan jumlah penduduk miskin di wilayah pedesaan tidak terbukti.

Tabel 11. Harga Beras dan Jumlah Penduduk Miskin

Tahun	Garis kemiskinan			GDP (Rp milyar) riil 93		
	Penduduk Miskin (%)			Harga Riil Beras	Tanaman bahan makanan	Total
	Desa	Kota	Total			
1976	40,4	38,8	40,1	817	17989	122411
1978	33,4	30,8	33,3	743	18812	146191
1980	28,4	29,0	28,4	748	21247	170586
1981	26,5	28,1	26,9	756	22952	190393
1984	21,2	23,1	21,6	805	26550	213224
1987	16,1	20,1	17,4	779	27755	216123
1990	14,3	16,8	15,1	855	30310	266300
1993	13,8	13,4	13,7	757	32093	329776
1996	12,3	9,7	11,3	863	33647	414419
1996 ¹⁾	19,9	13,6	17,7	863	33647	414419
1998	25,7	21,9	24,2	1397	30594	374719
2000	22,14	14,58	18,95	1223	34312	397934
2001	24,95	9,76	18,40	1099	33932	411132
2002 ²⁾	10,80	6,04	16,99	1231	34442	533070

Sumber : BPS, Statistik Indonesia (2002)

Keterangan :

- ¹⁾ Garis kemiskinan baru, diambil dari BPS 1998, lebih tinggi dari garis kemiskinan lama, dilihat dari pengukuran tingkat kemiskinan di Indonesia 1976 – 1999.
- ³⁾ Data jumlah penduduk miskin tahun 2002 di perkotaan dan pedesaan masing-masing 12,99 dan 22,69 juta bersumber dari BPS seperti yang dikutip oleh Silalahi 2002. Tekanan Inflasi tetap tinggi, bersiaplah kian miskin. *Harian Bisnis Indonesia*, 31 Desember 2002. Jakarta.

Dengan demikian, kecenderungan penurunan harga gabah yang terjadi akhir-akhir ini di beberapa daerah penghasil padi dikhawatirkan akan berdampak pada peningkatan insiden kemiskinan di wilayah pedesaan. Dukungan pemerintah untuk mengamankan harga gabah di tingkat petani, baik melalui instrumen peningkatan tarif impor beras, pengadaan beras/gabah oleh Bulog maupun dana talangan yang disalurkan ke pemerintah daerah sangat diharapkan dan segera direalisasikan di lapangan.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

Pertimbangan Kebijakan

Dapat disimpulkan, pada tahun 2002 sektor pertanian telah sepenuhnya lepas dari perangkap spiral pertumbuhan rendah. Sektor pertanian telah melewati fase krisis (1997 – 1998) dan fase pertumbuhan rendah (1999 – 2001), kini (2002) tengah berada pada fase percepatan pertumbuhan (*accelerating growth*) sebagai masa transisi menuju pertumbuhan berkelanjutan (*sustaining growth*).

Sampai dengan tahun 2001, profitabilitas usahatani padi mengalami tekanan yang cukup berat sehingga menekan nilai tukar dan pendapatan petani yang akhirnya menekan produksi tanaman pangan. Hal ini diperkirakan akan terus berlanjut hingga tahun 2003.

Tekanan pendapatan petani tersebut, ditambah dengan kemungkinan program BLM (Bantuan Langsung Masyarakat) yang tidak tepat sasaran telah menyebabkan kesenjangan pendapatan antar lapisan masyarakat yang cenderung meningkat sejak krisis ekonomi tahun 1997. Penduduk pedesaan khususnya buruh tani makin tertekan pendapatannya, walaupun tingkat pendapatan rumah tangga pedesaan ada indikasi kuat (apabila dilihat dari persentase pengeluaran rumah tangga untuk pangan) mengalami peningkatan pada tahun 2002. Oleh karena itu, perlu diwaspadai kemungkinan meningkatnya kesenjangan pendapatan antar lapisan masyarakat di wilayah pedesaan.

Membaiknya pertumbuhan sektor Pertanian secara makro dan kesejahteraan petani pada tahun 2002, hendaklah dipandang sebagai kebangkitan awal yang sebaiknya dianggap sebagai peluang sekaligus tantangan berat untuk mengangkat sektor Pertanian ke fase percepatan pertumbuhan. Kontribusi PDB komoditas padi dan hortikultura terhadap pembentukan PDB sektor pertanian cukup besar masing-masing 3,76 dan 3,30 persen⁴. Selama periode 2000-2001 terjadi penurunan pertumbuhan PDB komoditas padi dari 1,99 persen menjadi -2,77 persen, telah menyebabkan penurunan PDB sektor pertanian dari 1,53 menjadi 0,98 persen. Ini memberikan indikasi bahwa komoditas padi sangat berperan terhadap dinamika pembentukan PDB sektor pertanian. Oleh karena itu, maka untuk mengakselerasi pertumbuhan PDB sektor pertanian dan kesempatan

⁴ Angka sementara pertumbuhan PDB yang dikeluarkan BPS, Maret 2003.

kerja sektor pertanian tahun 2003, maka pertumbuhan komoditas padi perlu dipacu lebih cepat lagi.

Selama periode 1995–2002, tingkat kesenjangan pendapatan antar lapisan masyarakat pedesaan cenderung mengalami peningkatan. Hal ini akan mempengaruhi keberlanjutan pertumbuhan PDB sektor pertanian, sehingga tidak tertutup kemungkinan perbaikan pertumbuhan sektor pertanian tersebut bersifat jangka pendek. Insiden anomali iklim *El Nino* dan penurunan harga beberapa harga komoditas pertanian juga perlu diperhitungkan pengaruhnya terhadap pertumbuhan sektor pertanian.

Kecenderungan penurunan harga gabah yang terjadi akhir-akhir ini di beberapa daerah penghasil padi dikhawatirkan akan berdampak pada peningkatan insiden kemiskinan di wilayah pedesaan

Agenda Kebijakan

Agenda kebijakan yang perlu diprioritaskan pada tahun 2003 adalah *“mempertahankan momentum pertumbuhan 2002”* dan *“mengurangi kesenjangan pendapatan masyarakat pedesaan”*.

Beberapa langkah-langkah operasional yang perlu segera dimonitor dan diawasi perkembangannya ialah :

- a. Proksi mantap produksi tanaman pangan serta pengolahan dan pemasarannya.
- b. Program agropolitan dan revitalisasi penyuluhan.
- c. Kebijakan harga gabah, gula dan subsidi pupuk.
- d. Program kongkrit yang akan dilaksanakan oleh Ditjen Bina Produksi Hortikultura dan Perkebunan.
- e. Pemerintah perlu menaikkan tarif impor sampai Rp 710 per kg. Selain tarif, pemerintah disarankan untuk mengendalikan impor beras mungkin dapat dilakukan melalui lisensi impor. Dengan kedua instrumen pendukung kebijakan HDPP, diharapkan petani dapat memperoleh kompensasi penurunan harga output yang diakibatkan oleh kenaikan harga BBM, sehingga paling tidak kesenjangan pendapatan masyarakat pedesaan dapat ditekan.
- f. Perlu dilakukan evaluasi seluruh program Departemen Pertanian dalam skema BLM terutama fokus pada ketepatan kelompok sasaran.